Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

31 409 Zee- en binnenvaart

Nr. 71 BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 januari 2015

In mijn brief aan de Tweede Kamer van 1 juli 2014 heb ik aangegeven te reageren op vier moties over scheepsbrandstoffen (Kamerstuk 31 409, nr. 64). Tevens ga ik mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie in op de toezegging gedaan tijdens het AO Scheepvaart van 3 december 2013 (Kamerstuk 31 409, nr. 58) over het vervolgonderzoek van de Politieacademie op het onderzoek «Vuile olie», en de toezegging uit het AO van 24 april 2013 (Kamerstuk 33 450, nr. 3) over olielozingen in de Noordzee.

De moties betreffen:
1. motie De Vries (Kamerstuk 33 450, nr. 15), betreffende een «lijst ongewenste stoffen»;
2. motie van Van Gerven/Albert de Vries (Kamerstuk 33 450, nr. 16), betreffende «traceerbaarheid van componenten van bunkerolie»;
3. motie De Boer (Kamerstuk 33 450, nr. 18), betreffende «debunkeren»;
4. motie Albert de Vries/De Boer (Kamerstuk 33 450, nr. 19), betreffende een «benchmarkonderzoek Singapore».

Schets van problematiek

Het residu van het raffinageproces in olieraffinaderijen vormt de hoofdcomponent in de productie van bunkerolie. Deze «residuale olie» wordt door bijmenging van andere componenten geschikt gemaakt als scheepsbrandstof. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het onder de normwaarde brengen van het zwavelgehalte of om het verhogen van de vloeibaarheid. De productie van en handel in bunkerolie speelt zich af in een internationale setting.
Voor bunkerolie zijn enkele algemene mondiale kwaliteitseisen vastgelegd in Annex VI van het Marpol Verdrag, opgesteld door de Internationale Maritieme Organisatie (IMO). Organische chloorverbindingen zijn verboden krachtens Europese regelgeving. In aanvulling hierop heeft de industrie additionele kwaliteitseisen vastgelegd in de internationale standaard ISO 8217, die wereldwijd wordt toegepast. Er is verder een wettelijke basis om op te treden tegen het bijmengen van *afvalstromen*.

kst-31409-71
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Stoffen die onder de definitie van afvalstof vallen mogen krachtens de internationale afvalwetgeving niet met andere stoffen gemengd worden. Annex VI van het Marpol Verdrag biedt een algemene bepaling dat bunkerolie geen stoffen mag bevatten die: het functioneren van de scheepsmotor schaden, tot extra luchtverontreiniging leiden, en een gevaar opleveren voor het schip en het personeel. Het bijmengen van stoffen die zulke schadelijke effecten veroorzaken is daardoor illegaal. Echter, het verdrag biedt lidstaten onvoldoende handvatten om hiertegen op te treden, omdat slechts enkele ongewenste stoffen met name genoemd en genormeerd zijn.

Aanpak

Alleen in Nederland extra strenge regelgeving stellen biedt geen oplossing voor deze internationale problematiek. De eventuele praktijken van ongewenste bijmenging zouden zich verplaatsen naar andere landen, en gezonde economische activiteiten zouden kunnen verdwijnen uit Nederland. Om die reden streef ik naar een internationaal gelijk speelveld. In oktober 2014 heeft een internationale discussie in de IMO geleid tot de instelling van een overleg over brandstofkwaliteit, waaraan Nederland deelneemt. Mijn inzet in dit overleg is een verdergaande verduidelijking van de internationale kwaliteitseisen. Ik heb in deze discussie specifiek de problematiek van bijmenging van ongewenste stoffen geagendeerd. Nationaal ben ik sinds 2012 in overleg met de Nederlandse Organisatie Voor de Energiebranche (NOVE), de Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI), de Vereniging onafhankelijke tankopslagbedrijven (Votob), de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders, het Havenbedrijf Rotterdam, Stichting De Noordzee, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu en de departementen van Veiligheid en Justitie en Economische Zaken. Hier wordt overlegd over wat er met inachtneming van de internationale context nationaal verbeterd kan worden. Resultaten van dit overleg worden in internationaal overleg ingebracht.

Motie lijst ongewenste stoffen

In de motie De Vries (Kamerstuk 33 450, nr. 15) wordt de regering verzocht om de marktpartijen te ondersteunen bij het opstellen van lijsten van ongewenste stoffen en de mogelijkheid te onderzoeken om deze lijsten in samenwerking met buurlanden effectief om te zetten in handhaafbare regels.

Een samenwerkingsverband van het Havenbedrijf Rotterdam, de NOVE, de VNPI en de Votob is in het voorjaar van 2014 een lijst indicatorstoffen voor ongewenste bijmenging overeengekomen. Het Rijk heeft samen met de sector in 2013 de basis voor deze stoflijst gelegd. Het aantreffen van indicatorstoffen boven een drempelwaarde kan duiden op ongewenste bijmenging.
Het samenwerkingsverband is in gesprek met potentiële internationale partners over het draagvlak voor de stoffenlijst. Het betreft de handelsplatformen Platts en Petroleum Argus, de International Organization for Standardization (ISO), de International Bunker Industry Association (IBIA) en de Maritime and Port Authority of Singapore (MPA). Of en op welke termijn dit tot resultaten zal leiden is op dit moment nog niet duidelijk.

Mijn ministerie zet actief in op meer duidelijkheid over de kwaliteitseisen in Annex VI van het MARPOL Verdrag. In hoeverre een lijst van ongewenste stoffen in de mondiale regelgeving wordt opgenomen moet blijken tijdens de onderhandelingen in de IMO. Ik streef naar een opname op basis van de in Nederland opgestelde lijst. Een dergelijk resultaat

verwacht ik niet eerder dan in 2017. In het overleg met de sector richt ik mij daarom nu op toepassing van de opgestelde stoflijst door de sector zelf.

Motie traceerbaarheid van componenten van bunkerolie

In de motie Van Gerven/Albert de Vries (Kamerstuk 33 450, nr. 16) wordt de regering verzocht, bij op- en overslag en import van stookolie en blendmiddelen regels te stellen waarmee deze producten traceerbaar zijn en blijven in de gehele bunkerketen en daarbij tevens in overleg met de relevante marktpartijen te onderzoeken of het mogelijk is om een sluitend (elektronisch) paspoort in te voeren voor scheepsbrandstoffen.

Ook hier geldt dat alleen in Nederland extra regels stellen niet effectief is. In het eerder genoemde overleg binnen de IMO bespreekt mijn ministerie of het huidige systeem van kwaliteitsborging verbeterd moet worden. Dit betreft onder andere de administratie die inzicht geeft in de componenten waaruit de gebunkerde bunkerolie is samengesteld en de traceerbaarheid van die componenten. In het genoemde belanghebbendenoverleg onderzoek ik deze traceerbaarheid. Hier wordt de meerwaarde van een elektronisch paspoort bovenop de nu geldende eisen besproken.
Marpol Annex VI verplicht bijvoorbeeld tot het nemen van monsters van gebunkerde brandstof. De monsters dienen minimaal 3 jaar bewaard te worden op het schip. Als er vermoedens zijn van ongewenste bijmenging kunnen deze monsters gebruikt worden voor onderzoek. Ondernemingen zijn verder wettelijk verplicht hun bedrijfsadministratie gedurende 7 jaar te bewaren.
Of traceren van bijmenging van ongewenste stoffen daadwerkelijk lukt, moet blijken in de praktijk. Tot nu toe zijn geen voorbeelden van tracering bekend. De door de actoren in de productieketen van bunkerolie vastgestelde lijst ongewenste stoffen (zie hierboven bij behandeling motie Kamerstuk 33 450, nr. 15) biedt aanvullende mogelijkheden. Het aantreffen van die ongewenste stoffen geeft reden te traceren bij welk bedrijf ongewenste bijmenging plaatsvond.
Het eerder genoemde samenwerkingsverband van Havenbedrijf Rotterdam, NOVE, Votob en VNPI onderzoekt de mogelijkheid om structureel een extra monsternamemoment in te stellen. De monstername vindt plaats bij het overpompen van de opslagtank naar het brandstoftransportschip («bunkerbarge»). Dit is tot nu toe een «missing link». Inmiddels zijn hiertoe richtlijnen opgesteld die nu in de praktijk worden beproefd.
Het samenwerkingsverband geeft aan dat de bestaande documentatie en monsternames voldoende mogelijkheden bieden om de herkomst van de componenten waarmee de bunkerolie is samengesteld te traceren. Mede gezien de extra kosten en administratieve lasten, zien zij geen meerwaarde van een elektronisch paspoort.
Bovendien zal illegale bijmenging hoofdzakelijk buiten een officiële administratie blijven. Een elektronisch paspoort zal daar niets aan veranderen. Ik onderzoek samen met de belanghebbenden of een «paspoort» in de zin van een handzaam overzicht van bestaande documentatie over de componenten waaruit een gegeven partij bunkerolie is samengesteld, een meerwaarde heeft. Het zou de koper mogelijk meer vertrouwen kunnen geven in de kwaliteit van de brandstof. Ik wil met de sector tot afspraken komen zodat het traceren van componenten ter hand genomen gaat worden in gevallen waar een vermoeden is van ongewenste bijmenging.

Motie debunkeren

De motie De Boer (Kamerstuk 33 450, nr. 18) verzoekt de regering een onderzoek uit te voeren naar de wijze waarop buurlanden en andere EU-landen met debunkeren omgaan en verzoekt de regering tevens de Kamer over de uitkomsten van dat onderzoek voor 1 juli 2014 te informeren.
Uit informatie van collega-inspecties in onze buurlanden komt het beeld naar voren dat het toezicht op debunkeren verschillend is georganiseerd en dat er in het algemeen weinig tot geen controle op debunkeren plaatsvindt. In België loopt op dit moment een proefproject waarin de Vlaamse milieuinspectie optreedt bij aanwijzingen dat er afvalstoffen in gedebunkerde olie zouden kunnen zitten. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de Vlaamse milieuinspectie hebben inmiddels afspraken gemaakt om informatie te delen. De ILT zal ervaringen en handelwijze ook inbrengen in Europees verband.

Handhavingspraktijk debunkeren in Nederland

In de markt is een beeld ontstaan dat debunkeren in Nederland altijd gezien wordt als afgifte van afvalstoffen. Dit is echter niet het geval, zoals ik tijdens het Algemeen Overleg met uw Kamer op 3 december 2013 meldde. Bunkerolie kan als afvalstof worden gezien als de olie niet aan de internationale IMO normen voldoet. Dat moet echter van geval tot geval worden beoordeeld. Bunkerolie wordt bijvoorbeeld niet meteen als afvalstof gezien als het zwavelgehalte hoger is dan op de Noordzee is toegestaan. Deze olie kan namelijk worden ingezet op vaarroutes waar betreffend zwavelgehalte wel is toegestaan, of worden gemengd met laagzwavelige olie. Om meer duidelijkheid te verschaffen heeft de ILT nu informatie over debunkeren op haar website geplaatst.
In 2014 is bij de beoordeling van debunkering door de ILT rekening gehouden met een uitspraak van het Europese Hof van Justitie (C-241/12 en C-242/12). Deze uitspraak betrof geen debunkering, maar de vraag «afval of niet», en heeft daardoor een doorwerking op de handhaving op debunkeringen. In 2014 zijn (tot 18 december) door de douane 16 debunkeringen geregistreerd. Hiervan zijn negen debunkeringen door de ILT onderzocht. In een tweetal gevallen was het onduidelijk of het al dan niet om afval ging en is het schip uit de haven van Rotterdam vertrokken zonder dat debunkering had plaatsgevonden. Door de ILT zijn vier van de negen debunkeringen *niet* als afgifte van afval bestempeld. In drie gevallen is (een gedeelte van) de bunkerolie als afval afgevoerd. In één daarvan ging het om bunkerolie die door het schip zelf als afval was bestempeld.
In overleg met de sector wil ik komen tot afspraken die de ILT in staat stellen effectief te kunnen controleren op debunkeren. Dat is niet alleen in het kader van toezicht van belang, maar stelt ook de sector in staat om het logistieke proces soepeler te laten verlopen. Betere informatie-uitwisseling lijkt de sleutel. Als de ILT structureel de reden van debunkeren en gerelateerde informatie gemeld krijgt, kan zij gericht inzetten op die gevallen van debunkering waarin de olie ongeschikt is voor hergebruik. Toepassing van de lijst met indicatorstoffen door de aanvrager van debunkering kan dit proces vergemakkelijken.

Motie benchmarkonderzoek Singapore

De motie Albert de Vries/De Boer (Kamerstuk 33 450, nr. 19) verzoekt de regering, een benchmarkonderzoek uit te voeren naar de regels en procedures die in Singapore van kracht zijn met betrekking tot de kwaliteit van de bunkers, en te rapporteren welke regels en procedures Singapore hanteert die zij toepasbaar acht in Nederland.

Mijn ministerie en het belanghebbendenoverleg zijn in contact met de Maritime and Port Authority of Singapore (MPA). De MPA geeft aan geen meldingen van bijmenging van chemisch afval te kennen. Daarbij moet opgemerkt worden dat de MPA geen lijst ongewenste stoffen hanteert.
De MPA werkt met een licentiesysteem op basis van internationaal geldende eisen. Zij zijn hiertoe gekomen, omdat er in het verleden vooral onduidelijkheden over de hoeveelheid van geleverde brandstoffen ontstonden. In dit licentiesysteem worden technische handleidingen en procedures voorgeschreven om te garanderen dat de correcte kwaliteit en hoeveelheid veilig en efficiënt geleverd wordt en dat de nodige monsters correct worden genomen, verzegeld en bewaard. Leveringen van scheepsbrandstoffen worden begeleid met documentatie waarin de voornaamste kwaliteitseisen vermeld staan en de bevestiging van de leverancier dat de brandstof voldoet aan bestaande normen. Bij het niet voldoen aan de voorwaarden zoals gesteld in de licentie, wordt deze ingetrokken.
In Nederland worden dezelfde internationale kwaliteitsnormen gehanteerd als in Singapore. Het licentiesysteem kan echter niet één op één overgenomen worden omdat de haven van Singapore meer bevoegdheden heeft dan de havens in Nederland. Ik ben in overleg met de belanghebbenden of een licentiesysteem in een Nederlandse context mogelijk is. Het systeem van kwaliteitsborging van de MPA wordt besproken in het genoemd overleg in de IMO waaraan mijn ministerie deelneemt.

Toezegging vervolgonderzoek rapport «Vuile olie»

In het AO Scheepvaart van 3 december 2013, hebben de Minister van Veiligheid en Justitie en ik met uw Kamer gesproken over het rapport «Vuile olie» van de Politieacademie (Kamerstuk 33 450, nr. 5). Tijdens dit AO heeft de Minister van Veiligheid en Justitie toegezegd het vervolgonderzoek op dit rapport aan uw Kamer te zullen toezenden. De Minister van Veiligheid en Justitie heeft mij gemeld dat er geen wetenschappelijk vervolgonderzoek is uitgevoerd conform de aanpak en opzet van het onderzoek «Vuile olie». Wel is er door een student van de Politieacademie een scriptie geschreven.

Toezegging hoogte boetes olielozingen

De Minister van Veiligheid en Justitie en ik hebben in het AO Noordzee en Wadden van 24 april 2013 toegezegd om uw Kamer te informeren over de resultaten van een vergelijkend onderzoek naar de hoogte van boetes in Frankrijk, België en Nederland voor olielozingen in de Noordzee. In Nederland zijn sinds 2008 in enkele tientallen zaken boetes opgelegd voor overtreding van artikel 5 van de Wet voorkoming verontreiniging schepen (Wvvs). Dit artikel valt onder de Wet op de economische delicten. De opgelegde boetes betreffen niet enkel olielozingen. Bij de registratie van overtredingen van artikel 5 Wvvs wordt in de registratiesystemen van het Openbaar Ministerie (OM) geen onderscheid gemaakt tussen illegale lozingen van olie of andere schadelijke stoffen. De opgelegde boetes voor overtreding van artikel 5 Wvvs variëren tussen de € 1.500 en € 45.000. Elke overtreding wordt door het OM op zichzelf beoordeeld. Gezien het beperkte aantal zaken is er ook geen noodzaak voor een richtlijn voor de bepaling van de hoogte van de boete bij artikel 5 Wvvs zaken.
Het uit Frankrijk en België beschikbaar krijgen van informatie was niet eenvoudig. De uit Frankrijk en België ontvangen informatie over het beperkte aantal geconstateerde strafbare feiten is te summier voor een vergelijkend onderzoek. In deze landen worden overtredingen van de voorschriften betreffende olielozingen individueel beoordeeld.
Het verkregen beeld uit het aantal geconstateerde overtredingen en opgelegde boetes uit Nederland, Frankrijk en België is wel, voor zover

bekend, dat het aantal boetes dat wordt opgelegd beperkt is en de boetes niet heel hoog zijn.
In dit kader is het ook relevant om te melden dat vorig jaar door de Belgische Minister van Noordzee is geconstateerd dat het aantal olielozingen op de Noordzee in de afgelopen 20 jaar is gehalveerd en het waargenomen olievolume op jaarbasis met meer dan 85% is gedaald. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat de preventieve aanpak, waarbij schepen hun scheepsafval (waaronder olie dat afkomstig is van de machinekamer), in een haven kunnen en, indien onvoldoende capaciteit aan boord is dan wel in de volgende haven geen ontvangstvoorziening is, moeten afgeven, vruchten begint af te werpen. Ook is de techniek van olieseparatoren de afgelopen jaren aanzienlijk verbeterd, hetgeen ook de lozingen vermindert.

Tevens geldt vanaf 1 januari 2015 op de Noordzee een Sulphur Emission Control Area (SECA), waardoor te verwachten is dat door veel schepen lichtere olie als brandstof gebruikt gaat worden. Dit vermindert de gevolgschade van eventueel toch nog voorkomende lozingen.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus